

## BIJLAGE KABINET

|                       |                                                                     |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Vergaderdatum         | Dagelijks Bestuur (07-03-2019)                                      |
| Agendapunt            |                                                                     |
| Onderwerp             | (Proces)evaluatie aanbesteding concessie Amstelland-Meerlanden 2018 |
| Portefeuillehouder    | Dijkma                                                              |
| Behandelend ambtenaar | Annemarie Smit                                                      |

---

### Van het Dagelijks Bestuur wordt gevraagd:

- 1 Kennis te nemen van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de (proces)evaluatie van de aanbesteding van de Concessie Amstelland-Meerlanden 2018; de 'lessons learned' worden meegenomen in de aanbesteding van de Concessie Zaanstreek-Waterland 2022.
- 2 Te besluiten tot geheimhouding van het evaluatierapport op grond van artikel 10, lid 1, onder d. en/of lid 2 onder e. en/of artikel 11, lid 1, van de Wet openbaarheid van bestuur: de evaluatie heeft een intern karakter (oogmerk: intern gebruik) en informatie in het rapport is te herleiden tot individuen.

---

### Samenvatting

In 2015-2016 heeft de Vervoerregio het aanbestedingsproces voor de concessie Amstelland-Meerlanden doorlopen. De aanbesteding is gewonnen door Connexxion en eind 2017 is de nieuwe concessie van start gegaan. In het kader van deze aanbesteding zijn/worden 3 evaluaties gedaan:

- R-net evaluatie: een beleidsmatige evaluatie over hoogwaardig openbaar vervoer;
- Vervoerkundige evaluatie AML: een vervoerkundige evaluatie in 2018, op basis waarvan in 2019 wijzigingen zijn doorgevoerd;
- Procesevaluatie aanbesteding concessie Amstelland-Meerlanden 2018: een interne evaluatie van het aanbestedingsproces.

Deze voordracht gaat over de resultaten van de procesevaluatie. De Vervoerregio heeft een extern bureau gevraagd de (proces)evaluatie van het aanbestedingsproces uit te voeren. De evaluatie richt zich primair op de organisatie van de aanbesteding, de samenwerking tussen in- en extern betrokkenen en de relatie tussen het aanbestedingsproces en de bereikte (tussen)resultaten. Reeds eerder is een vervoerkundige evaluatie uitgevoerd.

Conclusie is dat het aanbestedingsproces goed is verlopen met een verantwoorde en ambitieuze uitvraag en goede betrokkenheid van externe partijen. De doelstellingen van de aanbesteding zijn in hoge mate

behaald. Verbeterpunten zijn de planning en de interne organisatie van de aanbesteding. Ook het implementatieproces is voor verbetering vatbaar.

De 'lessons learned' worden meegenomen in de aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland 2022, waarvan het plan van aanpak eveneens in deze vergadering voorligt.

---

## Meegezonden stukken

- 1 KABINET: Evaluatieonderzoek Aanbesteding Amstelland-Meerlanden 2018, Conquist Consultants, 8 februari 2019

---

## Inleiding

### Voorgeschiedenis

In 2015 en 2016 is het aanbestedingsproces voor de concessie Amstelland-Meerlanden 2018 doorlopen. Deze concessie is eind 2016 gegund aan Connexxion. De nieuwe concessie is in december 2017 ingegaan. Naar aanleiding van de nieuwe concessie Amstelland-Meerlanden zijn/worden er verschillende evaluaties gedaan:

1. R-net evaluatie

Ten behoeve van de komende vervoerplannen voor de concessie Amstelland Meerlanden, maar ook voor de nieuwe aanbesteding van Zaanstreek-Waterland 2022 wordt er een aanvullende evaluatie gedaan naar R-net. Dit is een brede beleidsmatige evaluatie over hoogwaardig openbaar vervoer in relatie tot o.a. rijtijden, halteafstanden en fijnmazigheid. Dit zijn de punten waar de afgelopen periode de meeste discussie over gevoerd is met gemeenten en de Raad. Dit onderzoek wordt nu uitgevoerd door een extern bureau (Goudappel Coffeng). Hierbij worden ook gesprekken met een aantal grotere gemeenten (o.a. Amstelveen, Haarlemmermeer, Zaanstad, Purmerend) gevoerd. In deze gemeenten speelt vooral de discussie over R-net en een aanvullende OV-lijnen voor de fijnmazigheid. Gedurende het onderzoek zullen met alle portefeuillehouders Verkeer en Vervoer de voortgang en de eerste resultaten worden besproken. Ook de ambtenaren van de inliggende gemeenten zijn betrokken bij de uitvraag en zullen betrokken worden gedurende het proces.

2. Vervoerkundige evaluatie AML

Bij de implementatie van de concessie Amstelland Meerlanden is diverse keren met partijen gesproken over het aanbod van Connexxion. Alhoewel het plan van Connexxion bij de bieding reeds voldeed aan het programma van eisen, waren er op diverse plekken wensen van partijen om het vervoer net iets anders vorm te geven. Deze wensen zijn deels gehonoreerd (zoals in het dagelijks bestuur van juli 2017 en zoals gemeld in de brief aan de Raad van februari 2018) en deels niet. Het dagelijks bestuur heeft destijds bureau Goudappel-Coffeng ingehuurd om adviseren over de keuzes van de vervoerder en de wensen van de inliggende gemeenten (April 2018). Ook dat heeft op onderdelen geleid tot aanpassingen. Het dagelijks bestuur en de Regioraad zijn hierover in juli 2018 geïnformeerd in het kader van het Vervoerplan Amstelland-Meerlanden 2019. Belangrijk om te melden is dat het programma van eisen uitvoerig met de inliggende gemeenten besproken is (ambtelijk en bestuurlijk) en dat dat de basis is geweest voor de uitvraag aan de vervoerders. Dit is het kader geweest waarbinnen de vervoerders een bieding moesten doen. Connexxion heeft zich maximaal gevoegd aan onze beleidsuitgangspunten.

### 3. Procesevaluatie aanbesteding concessie Amstelland-Meerlanden 2018

Deze voordracht gaat over de procesevaluatie. Van elke aanbesteding van een ov-concessie laat de Vervoerregio een evaluatie uitvoeren om hiervan te kunnen leren voor de volgende aanbesteding. De Vervoerregio heeft Conquist Consultants gevraagd een interne evaluatie uit te voeren van het doorlopen aanbestedingsproces. De evaluatie richt zich primair op de organisatie van de aanbesteding, de samenwerking tussen in- en extern betrokkenen en de relatie tussen het aanbestedingsproces en de bereikte (tussen)resultaten. De ambtelijke organisatie is in de regel zo'n 2,5 jaar intensief betrokken bij het traject. Omdat het rapport ook gaat over het intern functioneren van betrokkenen, wordt dit niet openbaar gemaakt. Uiteraard staan er ook adviezen in over het beter omgaan met bijvoorbeeld biedende partijen en deelnemende gemeenten.

De lessen die naar voren komen uit de (proces)evaluatie van de aanbesteding van de Concessie Amstelland-Meerlanden 2018 worden meegenomen in de aanbesteding van de Concessie Zaanstreek-Waterland 2022. Het plan van aanpak voor deze aanbesteding ligt ook voor in de vergadering van 7 maart 2019.

#### **Wat is er aan de hand?**

Van elke aanbesteding van een ov-concessie laat de Vervoerregio een evaluatie uitvoeren om hiervan te kunnen leren voor de volgende aanbesteding. De lessen die naar voren komen uit de (proces)evaluatie van de aanbesteding van de Concessie Amstelland-Meerlanden 2018 worden meegenomen in de aanbesteding van de Concessie Zaanstreek-Waterland 2022. Het plan van aanpak voor deze aanbesteding ligt ook voor in de vergadering van 7 maart 2019.

---

## **Essentie**

#### **Wat willen we bereiken?**

De Vervoerregio wil leren van eerdere aanbestedingen bij de verlening van concessies voor openbaar vervoer.

#### **Argumentatie**

##### ***Opzet evaluatie***

De evaluatie richt zich primair op de organisatie van de aanbesteding, de samenwerking tussen in- en extern betrokkenen en de relatie tussen het aanbestedingsproces en de bereikte (tussen)resultaten. Voor het evaluatieonderzoek zijn de relevante (aanbestedings)documenten geanalyseerd, zoals de aanbestedingsstrategie, het Programma van Eisen en het gunningsmodel. In aanvulling hierop zijn 12 gesprekken gevoerd met (direct) betrokkenen zoals vertegenwoordigers van de inliggende gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk), de Reizigers Adviesraad, vervoerbedrijven en leden van het aanbestedingsteam van de Vervoerregio.

**Onderzoeksvragen**

Voor de (proces)evaluatie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- a. *Is het aanbestedingsproces goed verlopen?*
- b. *Zijn de beoogde doelstellingen behaald?*
- c. *De uitvraag aan de vervoerders was erg ambitieus, maar ook (te) risicovol?*
- d. *Welke eisen en wensen zijn effectief en welke zijn voor verbetering vatbaar?*
- e. *Wat kan er verbeteren aan de organisatie van het aanbestedingsproces?*
- f. *Zijn alle partijen voldoende betrokken geweest?*
- g. *Is de implementatie goed verlopen?*

**Ad. a. Hoofdconclusie: aanbestedingsproces is goed verlopen**

Alles overziend is de hoofdconclusie van het onderzoek dat het aanbestedingsproces van de Concessie Amstelland-Meerlanden 2018 goed is verlopen. De externe respondenten zijn positief over het proces en zijn tevreden over het bereikte resultaat. Ook is men positief over de grote inzet door het team van de Vervoerregio. De onderzoekers zijn van mening dat de doelstellingen duidelijk zijn beschreven, dat er aandacht was voor draagvlak bij de belangrijkste stakeholders (gemeenten) en dat er sprake was van een transparant proces met borging van de juridische aspecten. Uiteindelijk heeft het geleid tot het behalen van het hoofddoel: een goed aanbestedingsresultaat zonder beroep en bezwaar.

**Ad. b. Doelstellingen in hoge mate behaald**

De onderzoekers concluderen dat de in het bestek geformuleerde doelstellingen in hoge mate zijn gehaald, uitgaande van het aanbod van de winnende vervoerder. Deze heeft zich gecommitteerd aan de meeste ambities uit het PvE en de gunningscriteria. Dat betekent dat een flinke uitbreiding van het verbindend openbaar vervoer wordt gerealiseerd met een stevige groeiambitie, een vraaggerichte invulling van de basismobiliteit wordt gerealiseerd en een grote slag gemaakt wordt met zero emissie in het concessiegebied.

De centrale doelstellingen (de reiziger en zijn reis van deur tot deur centraal, afstemming aanbod op vraag, aanbieden hoogwaardige diensten, bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen als bereikbaarheid en duurzaamheid, binnen de financiële kaders) zijn ingevuld. Een deel moet nog blijken tijdens de uitvoering van de concessie, zoals proactief inspelen op ontwikkelingen en de rol van ketenregisseur.

**Ad. c. Uitvraag ambitieus maar niet te risicovol**

Door de inschrijvers die de onderzoekers hebben gesproken, wordt aangegeven dat de uitvraag ambitieus was, maar vervoerkundig goed was opgezet. Naar opvatting van de onderzoekers was het voorzienbaar dat vervoerders voor deze grote en interessante concessie bereid waren om een stap extra te zetten. De Vervoerregio heeft naar hun mening slim gebruik gemaakt van de marktspanning en is erin geslaagd een maximaal resultaat te bereiken met deze aanbesteding. Dat blijkt ook uit het feit dat meerdere inschrijvers een goede aanbieding hebben gedaan.

De gevraagde financieel economische onderbouwing was uitgebreid en maakte de inschrijvingen financieel transparant en controleerbaar. Door het vragen van een uitgewerkt implementatieplan diende de vervoerder de haalbaarheid van de inschrijving te onderbouwen. Hiermee werden de risico's beperkt.

Een groot deel van de vernieuwingen zoals voorgeschreven in het bestek diende bij aanvang van de concessie te zijn gerealiseerd. Daarnaast bood de winnende vervoerder diverse extra vernieuwingen. Door deze combinatie ontstonden er wel risico's wat betreft een probleemloze implementatie van de

winnende inschrijving. De onderzoekers achten de uitvraag daarmee risicovol, maar niet te risicovol. Gegeven de relatief korte implementatieperiode is het naar hun mening aanvaardbaar dat zich vertragingen voordeden bij de implementatie van het ZE-project op Schiphol. Door Connexxion hiervoor enkele maanden uitstel te verlenen, is voorkomen dat de reiziger hiervan bij start van de concessie overlast zou hebben ondervonden.

#### Ad. d. Eisen- en wensenpakket goed doordacht en gunningscriteria effectief

Conclusie van de onderzoekers is dat het eisen en wensenpakket goed was doordacht en vervoerkundig goed was uitgewerkt met de gewenste aandacht voor kwetsbare doelgroepen. De gunningscriteria bleken effectief. De vervoerders werden uitgedaagd om het maximale aan te bieden en hun nek uit te steken. Het feit dat de best beoordeelde inschrijvingen kwalitatief en kwantitatief goed waren uitgewerkt, onderschrijft dit. Wel bleken de inschrijvingen elkaar qua hoeveelheid aangeboden openbaar vervoer niet veel te ontlopen. Meer onderscheid was te zien bij de uitwerking van het ontwikkelplan, het vervoerplan, het materieelplan en bij duurzaam OV.

Het gehanteerde financiële model heeft eraan bijgedragen dat de inschrijvers wel ambitieuze maar geen onrealistische aanbiedingen hebben gedaan.

#### Ad. e. Planning en interne organisatie voor verbetering vatbaar

In de fase van het formuleren van de uitgangspunten en de aanbestedingsstrategie is ervan uitgegaan dat er een vliegende start gemaakt kon worden vanuit de bestaande beleidsdocumenten en de lopende concessie Amstelland-Meerlanden. De onderzoekers constateren echter dat het noodzakelijk bleek de scope en de ambities in het aanbestedingsproces met name gedurende de PvE fase uit te breiden of anders in te vullen. Deze aanpassingen werden onder meer ingegeven door het inmiddels in april 2016 gesloten Bestuursakkoord Zero-Emissie regionaal busvervoer en de uitdrukkelijk wens van Schiphol om het busvervoer op Schiphol vanaf de start van de concessie zero-emissie uit te voeren. Dit had mede tot gevolg dat er wat betreft de inspraak en afstemming van het PvE en de aanbestedingsdocumenten een grote tijdsdruk ontstond en de planning kritisch werd om deze tijdig te kunnen publiceren.

Hierdoor werd het projectteam in toenemende mate belast, zonder dat de capaciteit en expertise hier gelijke tred mee hielden. Dit had een grote belasting en kwetsbaarheid van het projectteam tot gevolg. De werkdruk was in sommige fasen hoog, hetgeen ook geleid heeft tot overbelasting in het projectteam. Dit is door het projectteam niet tijdig onderkend en gesignaleerd, waardoor hier onvoldoende op is bijgestuurd en er risico's in het proces ontstonden. Ook werd er mede door tijdgebrek onvoldoende afgestemd met andere afdelingen van de Vervoerregio.

Vanwege de benodigde capaciteit op andere belangrijke projecten binnen de Vervoerregio, zoals de Noord/Zuidlijn en de Amstellveenlijn heeft de Vervoerregio hier gekozen voor een externe projectleider. De consequenties voor het werkproces van de keuze voor een externe projectleider zijn in eerste instantie onvoldoende overzien. De externe projectleider had volgens de onderzoekers vanaf het begin stevig en actief geflankeerd moeten worden door een zware interne medewerker. Zij zijn van mening dat het logischer is om een interne projectleider aan te stellen, ook met het oog op de interne en externe afstemming. Deze projectleider kan dan worden ondersteund door een ervaren aanbestedingsdeskundige die full-time beschikbaar is voor dit proces. Daarnaast is er behoefte aan een inhoudelijke OV-deskundige. Ook een goede invulling van de functie van penvoerder (niet zijnde de projectleider) is belangrijk.

**Aanbevelingen:**

- Fasering (mijlpalen, doorlooptijd, bemensing) goed doordenken en voldoende tijd inplannen.
- Voldoende tijd inplannen voor beleidsontwikkeling als input voor de strategische uitgangspunten van de aanbesteding. Dit vergt een brede aanpak en oriëntatie, zowel intern door het betrekken van andere teams binnen de Vervoerregio als extern door het betrekken van gemeenten en vervoerders.
- Voldoende tijd inplannen voor inbreng vanuit de verschillende (inhoudelijke) disciplines binnen de Vervoerregio. Dit ten behoeve van een goede voorbereiding en het verkrijgen van intern draagvlak.
- Bij voorkeur een interne projectleider aanstellen, om een goede interne en externe afstemming te borgen.
- Binnen het aanbestedingsteam rollen en verantwoordelijkheden goed en evenwichtig invullen.
- Binnen het aanbestedingsteam moet de benodigde proces en inhoudelijke kennis en ervaring aanwezig zijn, met een goede mix van interne en externe medewerkers. Dit met voldoende capaciteit en achtervang.

**Ad. f. Externe partijen voldoende betrokken**

De externe stakeholders die de onderzoekers hebben gesproken zijn tevreden over hun betrokkenheid in het aanbestedingsproces. Vanuit het projectteam is actief en extra inzet gepleegd op betrokkenheid van en afstemming met inliggende gemeenten, inclusief het bijbehorende politiek-bestuurlijke proces.

Het (nog) meer inzichtelijk maken van de mogelijke consequenties van de keuzes in het PvE en de gunningscriteria had er naar mening van de onderzoekers aan kunnen bijdragen dat het afstemmingsproces met betrekking tot het vervoerplan na de gunning vlotter had kunnen verlopen. Gedacht kan worden aan het uitwerken van een aantal scenario's om de bandbreedte in de mogelijke aanbestedingsresultaten inzichtelijk te maken. Nu werden met name de gemeenten op onderdelen verrast door (de details van) het aanbestedingsresultaat. Daarbij is het onvermijdelijk dat er ook vanuit de politieke invalshoek naar zal worden gekeken. Een goed gezamenlijk proces, zowel bij het formuleren van de eisen als ook na de gunning in relatie tot het vervoerplan, is van belang. De aanpak met Goudappel om na de problemen bij de start van de concessie gezamenlijk optimalisaties en verbeterpunten te onderzoeken heeft volgens de onderzoekers goed gewerkt. Ook de vervoerder heeft zich constructief opgesteld in dit proces en heeft de aanbevelingen grotendeels opgevolgd.

**Aanbeveling:**

- Borgen van draagvlak bij de gemeenten, zeker ook bij grote, complexe veranderingen. Dit vergt veel energie en betrokkenheid zowel in de voorbereidings- als de implementatiefase, bijvoorbeeld door inzicht te geven in - en helder te communiceren over de consequenties van de eisen en wensen uit het PvE/het bestek.

**Ad. g. Implementatie procesmatig niet zo goed verlopen**

Zoals hiervoor al aangegeven stond de implementatie van de nieuwe concessie van het begin onder druk. De relatief korte periode om alle ambities en vernieuwingen te realiseren leidde tot spanning in de relatie met de vervoerder. Zowel de Vervoerregio als de vervoerder hebben hier een eigen beleving bij. De vervoerder heeft aangegeven zich overvraagd te voelen in deze periode terwijl de Vervoerregio Amsterdam zich tegelijkertijd niet goed 'bediend' voelde.

In het onderzoek zijn de factoren benoemd die hier een rol in hebben gespeeld (onder meer voortschrijdend inzicht opzet ZE Schipholnet / technische uitvoering / realisatie oplaadfaciliteiten, het op

een laat tijdstip definitief worden van het vervoerplan, zowel door voortschrijdend inzicht door de vervoerder als door de afstemming met de gemeenten). Ook was de chemie tussen vervoerder en de Vervoerregio in deze fase niet goed. De onderzoekers denken dat het van de kant van de vervoerder een positieve invloed zou hebben gehad indien de vervoerder meer transparant was geweest over de complexiteit van het implementatieproces en het meer tot een gezamenlijke uitdaging had gemaakt. Ook de Vervoerregio had zich meer uitnodigend richting de vervoerder kunnen opstellen. Het is nu van belang om gezamenlijk op een positieve wijze in deze relatie te investeren om een goed partnership te ontwikkelen voor de komende jaren. Geconstateerd is dat aan beide kanten deze intentie er zeker is.

**Aanbevelingen:**

- Voldoende tijd inruimen voor de implementatiefase, zeker indien na de gunning nog een doorontwikkeling nodig is van concepten en/of technieken. Een periode van een jaar is dan te krap.
- Ook de implementatiefase binnen de Vervoerregio als project inrichten.
- Tijdens de implementatieperiode moeten de Vervoerregio en de vervoerder constructief en open samenwerken om ambitieuze doelstellingen te kunnen realiseren, zoals het realiseren van zero emissie busvervoer. Daarbij treedt de Vervoerregio randvoorwaardelijk op en is de vervoerder verantwoordelijk voor de realisatie. De Vervoerregio kan bijvoorbeeld een rol vervullen door gezamenlijk op te trekken in de contacten met wegbeheerders.

**Hoe gaan we dit doen?**

De lessen uit de aanbesteding van de Concessie Amstelland-Meerlanden 2018 zijn verwerkt in het plan van aanpak voor de Concessie Zaanstreek-Waterland 2022, dat eveneens in de vergadering van 7 maart 2019 voorligt.

---

**Uitvoering****Hoe past dit binnen beleid en regelgeving?**

De Vervoerregio wil leren van eerdere aanbestedingen bij de verlening van concessies voor openbaar vervoer. Daarom wordt het proces door een externe partij geëvalueerd.

**Welke (mogelijke) gevolgen zijn er?**Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft geen financiële gevolgen.

Juridische gevolgen

Dit voorstel heeft geen juridische gevolgen.

Maatschappelijke gevolgen

Succesvolle aanbestedingen van openbaar vervoer concessies dragen bij aan goed openbaar vervoer binnen de vervoerregio, in het belang van de reiziger.

**Wie en wat hebben we hiervoor nodig?**

Het projectteam voor de aanbesteding van de Concessie Zaanstreek-Waterland 2022 neemt de 'lessons learned' uit de evaluatie mee in het aanbestedingsproces. In de notitie bij het plan van aanpak is beschreven hoe in het plan van aanpak is omgegaan met deze aanbevelingen.

**Hoe gaan we communiceren?**Tekstvoorstel Nieuwsbrief Bestuursinformatie

In 2015-2016 heeft de Vervoerregio het aanbestedingsproces voor de concessie Amstelland-Meerlanden doorlopen. De aanbesteding is gewonnen door Connexxion en eind 2017 is de nieuwe concessie van start gegaan. De Vervoerregio heeft een extern bureau gevraagd een (proces)evaluatie van het aanbestedingsproces uit te voeren. Conclusie is dat het aanbestedingsproces goed is verlopen met een verantwoorde en ambitieuze uitvraag en goede betrokkenheid van externe partijen. De doelstellingen van de aanbesteding zijn in hoge mate behaald. Verbeterpunten zijn de planning en de interne organisatie van de aanbesteding. Ook het implementatieproces is voor verbetering vatbaar. De 'lessons learned' worden meegenomen in de aanbesteding van de concessie Zaanstreek-Waterland. Een vervoerkundige evaluatie is reeds in 2018 uitgevoerd.

---

**Besluitvormingsproces**

Kennisname door het dagelijks bestuur.

---

**Besluit**

De besluitenlijst van de vergadering bevat het besluit van het Dagelijks Bestuur over dit voorstel.